



## ***Avis de tempête pour le fret ferroviaire français***

Par Denis CHOUMERT \* et Christian ROSE \*\*

**Un discours qui a fait longtemps recette fut celui d'attribuer les déboires du fret ferroviaire à l'insolente concurrence du transport routier. Ce diagnostic simpliste et erroné ne pouvait déboucher sur autre chose que sur des solutions inopérantes qui n'ont jamais réellement traité en profondeur le véritable problème qui est d'ordre structurel, celui des conditions d'exploitation du transport ferroviaire de marchandises et de son coût. La réforme du système ferroviaire, engagée en vue de préparer l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, pourrait occasionner, comme dommage collatéral, un nouveau déclin du fret ferroviaire.**

En 1984 et en 2000, le trafic de fret ferroviaire national (incluant le transit et la part des transports internationaux réalisée en France) fut de 57,7 milliards de tonnes-kilomètres ; entre ces deux dates, il est resté somme toute assez stable autour de 52 milliards de tonnes-kilomètres, exception faite des années 1993-1995, au cours desquelles le recul de l'activité économique l'a fait descendre entre 45 et 48 milliards de tonnes-kilomètres.

Cette stabilité des volumes transportés par le rail s'est toutefois inscrite dans le contexte d'une augmentation du transport terrestre des marchandises (+ 67 % sur la période considérée) qui a été principalement captée par le transport routier, et qui ne doit donc pas masquer le lent déclin de la part modale du ferroviaire, qui de 26,6 % du transport terrestre (hors oléoducs) en 1984 est passée à 15,9 % en 2000.

L'année 2000 a marqué en revanche une rupture en termes de volumes transportés. Et bien que l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire national, en 2006, ait concouru à renforcer l'attractivité de ce mode de transport et contribué ainsi à endiguer son déclin, le volume transporté par le rail n'a été que de 32,6 milliards de tonnes-kilomètres en 2012, soit 9,6 % du transport terrestre de fret.

Toutes familles politiques confondues, chaque majorité arrivée au pouvoir en France a inscrit la relance du fret ferroviaire au titre de ses priorités, en l'assortissant pour certaines d'objectifs très ambitieux... Qui se souvient encore aujourd'hui de l'objectif de 100 milliards de tonnes-kilomètres ferroviaires fixé par le gouvernement Jospin (juin 1997 – mai 2002) ?

Le premier objectif du Grenelle de l'Environnement qui était d'augmenter entre 2006 et 2012 de 25 % la part des modes de transport non routier et non aérien n'a pas été

atteint. Et, en 2010, le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) revoyait à la baisse la seconde ambition du Grenelle de porter de 14 % en 2006 à 25 % en 2022 la part des modes de transport fluvial et ferroviaire, considérant que ce serait déjà un beau succès de voir ces deux modes atteindre 16 à 17 % de part modale (source : Rapport sur l'évolution du fret terrestre à l'horizon de 10 ans – 23 septembre 2010).

Il ne faut voir nulle malice dans le rappel de ces objectifs, car il appartient à ceux qui sont « aux responsabilités » de s'en fixer et de tracer une feuille de route pour les atteindre. C'est davantage un sentiment d'inquiétude qui envahit aujourd'hui les chargeurs face au constat que l'offre de service ferroviaire ne répond pas à la demande du fait que ce service ne réunit pas les critères de performance opérationnelle et de compétitivité qu'ils attendent de tout service de transport.

En effet, le fret ferroviaire souffre en France d'une crise de l'offre, et un consensus s'établit autour du constat que les raisons de son déclin ne peuvent être attribuées ni à une concurrence déloyale d'un transport routier sous-tarifé, qui ne couvrirait pas tous ses coûts, ni à la désindustrialisation ou au caractère diffus de notre industrie, mais qu'elles sont inhérentes au système ferroviaire français.

Celui-ci s'est en effet trop longtemps enfermé dans un certain immobilisme, ne cherchant ni à s'adapter à l'évolution de la structure des échanges et au passage d'une économie de stocks à une économie de flux ni à se rapprocher des standards du transport routier autrement qu'en optant pour une approche suicidaire consistant à pratiquer les prix du routier, mais sans pour autant réduire les coûts du ferroviaire : un « sport national » permis par l'opacité des comptes de la SNCF – une comptabilité générale de la branche fret par structure inexistante et une





comptabilité analytique dramatiquement approximative, dont Bruxelles a sifflé la fin de la partie en 2006, au moment de l'ouverture à la concurrence...

La conclusion s'impose d'elle-même : c'est essentiellement au sein même du transport ferroviaire, dans ses dimensions « infrastructure » et « exploitation », que se situent les leviers de son redressement. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous considérons que ce redressement doit s'appuyer sur quatre piliers : a) des conditions d'exploitation adaptées et une maîtrise des coûts, b) l'exercice d'une concurrence libre et non faussée, c) la préservation d'un réseau secondaire, pourvoyeur de trafics et, enfin, d) un plan de développement du transport combiné rail-route.

### **Des conditions d'exploitation adaptées et une maîtrise des coûts**

Le fret ferroviaire est une industrie qui allie des coûts fixes élevés à une forte intensité capitalistique, tant chez le chargeur (quand il exploite un parc de wagons et construit, puis entretient des installations embranchées servant à la manutention des marchandises) que pour l'entreprise ferroviaire (qui est détentrice de matériels de traction et utilisatrice de ressources humaines dédiées). L'augmentation du taux d'utilisation des moyens de production est à cet égard un levier essentiel de l'augmentation de la performance économique, et partant, de la pertinence de l'offre ferroviaire. Mais cette augmentation est notamment fortement tributaire d'une meilleure utilisation de l'infrastructure.

Les contraintes pesant sur l'infrastructure sont pour une large part à l'origine de la crise de confiance des opérateurs ferroviaires et des chargeurs vis-à-vis du transport ferroviaire.

Sont pointées du doigt tout autant la médiocre qualité des sillons fret « catalogues » que la disponibilité et la robustesse desdits sillons, lesquelles sont mises à mal non seulement par les « priorités voyageurs », mais aussi – et surtout – par les plages horaires des travaux de régénération du réseau programmés ou lancés « en dernière minute », des plages qui se sont multipliées en application du contrat de performance passé entre l'État et Réseau Ferré de France en novembre 2008, suite à l'audit réalisé par l'École polytechnique de Lausanne et, plus récemment, à celui du Grand plan de modernisation du réseau (le GPMR), dont les objectifs visent à remettre dans un état optimal le réseau ferroviaire français (dont l'entretien avait été trop longtemps délaissé) et à permettre ainsi l'amélioration de la qualité et de la robustesse du réseau et la diminution des coûts de sa maintenance courante.

Or, ce fort accroissement des travaux décidés par l'État et réalisés en principe par Réseau Ferré de France (RFF), mais qui le sont dans les faits par SNCF INFRA, est intervenu sans que les structures de l'entreprise historique et ses processus de pilotage et de réalisation desdits travaux aient évolué, quand bien même l'enveloppe des travaux de régénération/renouvellement à réaliser ait été triplée, passant à 13 milliards d'euros sur la période 2010-2015

(contre 600 millions d'euros par an au début des années 2000).

Le fait aggravant au constat fait ci-dessus est que les fonctions de gestionnaire d'infrastructure ont été diluées par la réforme de 1997 entre RFF et la SNCF (celle-ci étant gestionnaire délégué), ce qui est une source de dysfonctionnements (et vraisemblablement de surcoûts du fait de la redondance de certaines tâches) à laquelle le projet actuel de réforme du système ferroviaire devra mettre un terme.

Cependant, s'il est unanimement reconnu que le fait de placer toutes les fonctions relatives à la gestion de l'infrastructure (allocation des capacités de circulation et des travaux, fixation des redevances, développement, circulation) sous la responsabilité fonctionnelle et opérationnelle d'un gestionnaire d'infrastructures unique était devenu une nécessité pour optimiser l'usage du réseau, l'orientation consistant à adosser ce gestionnaire à la SNCF soulève en revanche des réserves – quand il ne s'agit pas de franches oppositions – eu égard au retour en arrière que cela symbolise par rapport à la direction donnée par la réforme de 1997, d'une part, et par rapport au rattachement récent de la direction de la Circulation ferroviaire (un service de la SNCF) à Réseau Ferré de France, d'autre part.

Mieux utiliser les moyens de production et rationaliser l'usage de l'infrastructure, cela passe également par de l'innovation technologique au service de la massification. Nous pensons plus particulièrement aux initiatives portant sur la conception des wagons dont l'allègement et la réduction de la longueur permettent une augmentation de la capacité d'emport par wagon et par train générant des gains de productivité d'autant plus importants que la part du coût de transport dans le prix du produit est élevé, comme c'est le cas du transport de granulats.

La mise en circulation de trains plus longs faisant diminuer le coût de l'unité de fret transportée est également un vecteur de productivité encore insuffisamment utilisé, même si, là encore, intervient l'obstacle du coût des modifications à apporter à l'infrastructure, dans un contexte de forte « priorité voyageur » puisque, pour pouvoir faire circuler de tels trains, il faut allonger les voies d'évitement qui permettent de les garer pour pouvoir laisser passer les trains prioritaires.

Si le fret ferroviaire renferme des gisements de productivité encore insuffisamment exploités, il est également sous la menace d'une dérive de ses coûts d'infrastructure et de ses coûts sociaux.

Sur le plan social, le risque trouve son origine dans le projet de réforme du système ferroviaire, dont l'un des principaux volets consiste en la création d'un socle social commun à toutes les entreprises ferroviaires. Si la démarche consistant à protéger les conditions de travail et de rémunération des salariés et à donner aux entreprises le même cadre concurrentiel est empreinte de bon sens, sa portée ne s'apprécie pas dans les mêmes termes selon que l'on se situe dans le contexte du transport de voyageurs ou dans celui du transport de fret.



Le secteur du transport intérieur de voyageurs n'étant, quant à lui, pas encore ouvert à la concurrence, lui fixer dès maintenant le cadre social applicable à toutes les entreprises ferroviaires procède d'une volonté de le préparer à cette échéance. La préoccupation des partenaires sociaux doit consister à veiller à ce que le contenu de ce cadre social préserve la compétitivité du service concurrentiel du TGV (dont l'utilisateur paie le coût complet) et évite toute envolée des coûts des services régulés que sont les trains d'équilibre du territoire et les trains express régionaux.

La situation est en revanche toute différente dans le secteur du fret, qui est ouvert à la concurrence depuis 2006 et qui s'est doté d'un accord social de branche, ce qui a contribué à ce que les entreprises de transport de fret ferroviaire « privées » rendent le fret ferroviaire plus attractif et lui permette ainsi de contenir son déclin, en réalisant 32 % du marché en 2012. Pour les chargeurs, toute remise en cause de ce corpus social par un alignement sur les règles sociales en vigueur à la SNCF se traduirait par une augmentation des coûts et ne pourrait donc que nuire à l'attractivité du fret ferroviaire, avec pour corolaire d'entraîner une nouvelle baisse de ses volumes. Les projets futurs ou passés (comme la défunte écotaxe devenue « péage de transit ») de taxation du transport routier ne modifieront pas sensiblement cette accentuation du handicap-coût du ferroviaire par rapport à la route.

Ce scénario est d'autant moins réjouissant qu'il doit être conjugué avec la perspective, en 2015, d'une multiplication par 2,5 du montant des redevances d'usage de l'infrastructure, ce qui se traduirait par une augmentation des coûts du transport de fret ferroviaire de l'ordre de 15 %. C'est en effet l'année prochaine que prendra fin l'engagement pris par l'État de verser à RFF une subvention de l'ordre de 200 millions d'euros par an destinée à maintenir le montant du péage fret aux alentours de 2 euros du train-kilomètre, le mettant au niveau de son coût marginal.

Est-il besoin de mettre l'accent sur le fait que les prestataires de transport ne seront pas en mesure d'absorber une telle hausse et que les chargeurs ne seront pas davantage en mesure de l'accepter ? La question posée est de savoir si l'État fera ou non le choix d'économiser ces 200 millions d'euros à court terme au titre de ses objectifs de réduction de la dépense publique, avec le risque de faire entrer le fret ferroviaire dans un nouveau cercle vicieux de contraction de ses volumes qui le mènera à terme vers son déclin quasi total.

### **L'exercice d'une concurrence libre et non faussée**

Les chiffres que nous avons cités sont là pour nous rappeler que le déclin des volumes du fret ferroviaire a commencé bien avant l'ouverture du marché à la concurrence, et ce en dépit des politiques tarifaires déconnectées des coûts que Fret-SNCF a menées alors qu'il était l'opérateur

unique, et de la réglementation relative à la coordination rail-route qui a été maintenue jusqu'au milieu des années 1980. C'est essentiellement parce que l'opérateur historique (la SNCF) et son actionnaire unique (l'État) n'ont pas mené les indispensables réformes de fond qu'exigeait l'ouverture à la concurrence que le déclin s'est aggravé à partir de 2008, étant le résultat mécanique de l'abandon par l'opérateur historique de services – notamment le service de wagons isolés – dont le déficit ne pouvait plus être couvert par des subventions d'exploitation.

Loin d'être à l'origine du déclin du fret ferroviaire, la concurrence a, au contraire, permis de maintenir des trafics qui, sans l'arrivée de nouvelles entreprises de transport les assurant avec une meilleure qualité de service et à des conditions plus compétitives, auraient eux aussi disparu du paysage ferroviaire.

Comme indiqué plus haut, l'opérateur historique, qui a vu baisser sa capacité à mutualiser ces flux du fait de pertes de parts de marché, a dû dans le même temps rationaliser son organisation opérationnelle en la bâtissant sur des logiques d'axes et de lignes origine-destination, améliorant au passage sa productivité.

L'ouverture à la concurrence du marché du fret ferroviaire participe donc du développement de celui-ci et nous appelons à ce que celle-ci soit consolidée dans ses dimensions « exploitation des services de transport » et « gestion de l'infrastructure », qui doivent demeurer totalement étanches l'une par rapport à l'autre.

À l'inverse, le rôle d'opérateur principal et de référence qui est celui de Fret SNCF doit être maintenu (ou bien, s'il se retire, un opérateur alternatif devra se substituer à lui), car une partie de la moindre non compétitivité ou de la meilleure compétitivité du fret ferroviaire s'appuie malgré tout sur la masse critique et le maillage que représente l'opérateur historique.

S'agissant de la gestion de l'infrastructure, la seule voie à suivre est celle d'un système intégré garantissant un accès non discriminatoire à l'ensemble des acteurs, un système piloté par un gestionnaire unifié exerçant ses missions sous le contrôle d'un régulateur fort.

Tout mélange des genres qui laisserait subsister, voire amplifierait l'ambiguïté créée en 1997 par une séparation incomplète entre la gestion du réseau et toute entreprise ferroviaire est à proscrire catégoriquement. À cet égard, l'orientation prise par le projet de réforme du système ferroviaire consistant à créer un pôle public unifié composé de la SNCF, en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) « mère », et de deux EPIC « filles », SNCF mobilité et SNCF Réseau, chargées pour la première de l'exploitation des services de transport et pour la seconde des fonctions exercées aujourd'hui par RFF, SNCF Infrastructure et la direction de la Circulation ferroviaire, n'offre pas les gages d'indépendance que nous pouvions espérer.

Notre crainte est que l'adossement du gestionnaire d'infrastructure unifié à la SNCF ne conduise celui-ci à exercer ses missions non pas avec un esprit de leader au service de toutes les entreprises ferroviaires, mais sous



l'influence d'une culture consanguine et monopolistique ragaillardie que toutes les séparations financières, juridiques ou informatiques - « la muraille de Chine » - ne suffiront pas à gommer.

### La préservation d'un réseau secondaire pourvoyeur de trafics

Le report modal de la route vers le rail que symbolise le développement des autoroutes ferroviaires (le fait de mettre des camions sur des trains) est un message porteur, car politiquement séduisant - une séduction qui, en période de disette budgétaire, va conduire à engloutir 400 millions d'euros de fonds publics dans la création de l'auto-route ferroviaire Atlantique.

Plus traditionnel et plus rustique, mais aussi moins ludique et donc moins médiatisé et moins soutenu financièrement (les opérateurs attendent encore les 20 millions d'euros de subventions qui leur sont dus au titre du trafic qu'ils ont assuré en 2013), le transport combiné rail/route (au moyen de conteneurs et de caisses mobiles) présente cependant (comme nous le verrons *infra*) le plus grand potentiel de développement pour le trafic du fret ferroviaire.

Tout en attendant du mode ferroviaire qu'il assure une prestation que le mode routier effectue, quant à lui, dans des conditions optimales en termes de qualité et de coûts, ne faut-il pas veiller en parallèle à ce que le fret ferroviaire conserve ses trafics actuels qui, en raison de leur structure ou de leur spécificité (le transport de matières dangereuses, notamment) n'ont aucune pertinence à être effectués par la route ? La question peut surprendre, mais elle est aujourd'hui une réalité, notamment pour de nombreux trafics comme le transport par trains entiers de granulats et de produits céréaliers au départ de carrières et de silos de stockage céréaliers implantés dans des zones peu denses desservies par un réseau ferroviaire secondaire qui, faute d'avoir bénéficié d'une maintenance préventive, ne devra son maintien en service qu'au prix de travaux curatifs que le système actuel ne permet pas de financer, des réseaux qui se trouvent donc sous la menace permanente d'une fermeture.

La part que le ferroviaire pourra continuer d'assurer dans l'ensemble de ces transports qui font partie du fonds de commerce du fret ferroviaire se trouve ainsi hypothéquée. De même que le développement des opérateurs ferroviaires de proximité chargés de traiter le trafic ferroviaire diffus pourrait lui aussi s'en trouver freiné.

Il est urgent de sortir de cette impasse financière et d'améliorer la gestion de lignes secondaires sur lesquelles ne circulent que des trains de marchandises. Un nouveau modèle économique doit être pensé, dont le premier volet pourrait consister à adapter les référentiels techniques de leur maintenance et de leur exploitation au trafic que ces lignes supportent. Dans un second volet participant d'un objectif de maîtrise des coûts, il serait également nécessaire pour le futur gestionnaire d'infrastructure unifié de s'affranchir des services de SNCF Infrastructure pour ce

qui concerne les travaux de rénovation, et pouvoir ainsi faire appel à des entreprises de travaux ferroviaires « privées », dont les coûts d'intervention sont *in fine* de 2 à 5 fois moins élevés que ceux de l'opérateur historique ; la question en suspens étant de savoir si la future gouvernance du système ferroviaire sera de nature à faciliter cette « libéralisation » du marché des travaux ferroviaires ou si, au contraire, elle la freinera. Un troisième volet consisterait à étudier de nouvelles formes de gouvernance décentralisées du réseau secondaire : la mise en concession confiée à des « entités » locales ou le transfert de propriété (sur le modèle des grands ports maritimes et des ports fluviaux) sont des pistes qui méritent d'être approfondies.

Enfin, à l'instar de ce qu'elles font pour les voyageurs empruntant les TER, mais de façon plus modeste et davantage ciblée, l'octroi d'une subvention par les régions (non pas pour financer l'exploitation, ce qui serait contestable par Bruxelles puisque le fret n'est pas un service public, mais pour contribuer à remettre en état le réseau capillaire) serait un signal fort de l'importance qu'elles accordent à l'ancrage territorial de ces industries clairsemées pour lesquelles l'abandon d'une desserte ferroviaire fragiliserait à coup sûr leur implantation.

### Un plan de développement du transport combiné rail/route

Dans leur grande majorité, les sites d'expédition et de livraison des entreprises ne sont pas raccordés au réseau ferré (environ 1 850 installations terminales raccordées au réseau ferroviaire ont été recensées) et continueront à ne pas l'être. C'est d'après ce constat que nous pouvons affirmer que le transport combiné rail-route est - sur des distances ferroviaires aujourd'hui supérieures à 700 kilomètres - le segment de marché qui comporte le gisement le plus important de développement du transport de fret ferroviaire. Il y a six ans la mission sur la relance du fret non routier confiée à Patrice Raulin par le ministère des Transports avec pour objectif un accroissement de 25 % de la part de marché du fret ferroviaire concluait déjà que la croissance du fret ferroviaire serait tirée par le transport combiné.

Les logistiques multimodales ont en effet pour atout majeur le fait d'être plus facilement compatibles avec les contraintes géographiques et avec les contingences pesant sur la majorité des chargeurs. Le multimodal les dispense d'investir dans des infrastructures ferroviaires et leur permet de continuer à utiliser des contenants d'une capacité équivalente à celle d'une semi-remorque routière, ce qui peut leur éviter d'avoir à redimensionner leurs surfaces de stockage ou de bouleverser le rythme et la volumétrie des livraisons à leurs clients. Enfin, il autorise un basculement partiel (et/ou spot) sur du transport totalement routier d'un bout à l'autre de la chaîne pour pallier d'éventuels dysfonctionnements ferroviaires, permettant ainsi d'assurer le maintien de l'engagement qualité des chargeurs vis-à-vis de leurs clients. Il s'appuie en partie (tout du moins à l'un des deux bouts de la chaîne) sur des





Photo © Gilles Rolle/REA

« Nous pouvons affirmer que le transport combiné rail-route est le segment de marché qui comporte le gisement le plus important de développement du transport de fret ferroviaire. », installation grâce à un portique d'une citerne de camion sur un wagon plateforme.





flux déjà massifiés dans les ports (importations) ou destinés à l'être (exportations) par un transport par la voie maritime, une massification conteneurisée qui est d'ailleurs en progression à deux titres : du fait de l'augmentation des échanges mondiaux et du fait de l'utilisation croissante de containers pour transporter des produits qui jusqu'à présent l'étaient en vrac (minéraux, produits agroalimentaires).

En face de ces avantages, il demeure néanmoins toute une série de points faibles, en tête desquels apparaissent le coût des ruptures de charge et l'insuffisante régularité dans le niveau de la qualité du service rendu, deux points faibles qui sous-tendent plus globalement la question de la compétitivité (qualité/prix) des offres multimodales.

L'enjeu est donc d'agir sur les trois maillons de la chaîne de façon à en améliorer la qualité et à en comprimer les coûts. La généralisation de l'accroissement de la longueur des trains de transport combinés (850 mètres, pour 1 800 tonnes transportées à une vitesse de 120 km/h), associée à des terminaux plus nombreux et plus modernes dotés notamment d'outils plus flexibles et moins coûteux que les portiques, est un gisement substantiel de productivité de la traction ferroviaire. Le passage de 44 à 52 tonnes du poids maximum autorisé des ensembles routiers affectés aux transports combinant le rail et la route serait un levier d'amélioration de la productivité du maillon routier. Une exonération du péage de transit pour les transports routiers de pré- et de post-acheminement ferroviaire (dont le coût avoisine les 50 % du coût total du service de transport combiné) aurait également un impact substantiel sur la compétitivité du service.

Il faut bien voir que la conjugaison de mesures permettant de baisser le coût du maillon routier, le coût de la manutention sur les chantiers et le coût du maillon ferroviaire permettrait d'augmenter la zone de pertinence du

transport combiné rail/route en réduisant notamment la distance à partir de laquelle il devient rentable, favorisant ainsi l'ouverture de lignes aujourd'hui non rentables et permettant, par voie de conséquence, au transport combiné rail/route d'entrer dans un cercle vertueux de développement.

### Conclusion

Le fret ferroviaire se présente tel un funambule sur son fil : les voies de sa progression sont étroites et il est à la merci de coups de vent latéraux qui peuvent s'avérer fatals. Une accélération de la fermeture de petites lignes, la création d'un modèle social déconnecté du marché et une envolée des redevances d'usage de l'infrastructure sont à court terme trois menaces dont la conjugaison augurerait d'un déclin irréversible du fret ferroviaire national, tous segments confondus.

À l'horizon 2020, qui devrait être celui de la fin des travaux de régénération du réseau ferroviaire magistral, il sera nécessaire de faire converger l'ensemble du système vers plus d'efficacité, de flexibilité, de qualité, et ce, à moindre coût. À cet égard, les objectifs de baisse des coûts ne doivent épargner aucun poste, ils doivent être ambitieux et aucune voie pour les atteindre ne doit être *a priori* écartée. Il reste à savoir si la volonté et le courage des politiques seront au rendez-vous du démarrage de ce cercle vertueux, que l'on aura attendu pendant plus de vingt ans.

### Notes

\* Président de l'Association des Utilisateurs de Transports de Fret (AUTF).

\*\* Délégué général de l'AUTF.

